

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A EFICÁCIA DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA
UNIÃO NA CENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS
TRIBUTÁRIAS**

MARIA EUGÊNIA PITOMBO

Matrícula nº: 109023739

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun

Agosto / 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A EFICÁCIA DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA
UNIÃO NA CENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS
TRIBUTÁRIAS**

MARIA EUGÊNIA PITOMBO

Matrícula nº: 109023739

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun

Agosto / 2015

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade da autora.

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

À minha família, sempre presente, pelo constante apoio e paciência. Em especial aos meus pais, pela recorrente cobrança e atenção.

Ao Professor Nelson Chalfun pela orientação e incentivo que tornaram possível esta monografia.

Aos professores do Instituto de Economia da UFRJ pela incrível formação que me disponibilizaram.

À Fórmula: Paula, Jonathan e Diego, pela compreensão e apoio na reta final.

Aos meus amigos, que se mantiveram por perto mesmo nos momentos mais enlouquecedores.

RESUMO

Após a Constituição de 1988, foi instaurado no Brasil um federalismo cooperativo, com receitas e despesas compartilhadas entre os diferentes entes políticos. Em uma tentativa de estabilização e de aumentar as receitas disponíveis para si, o Governo Federal aprovou, em 1994, o Fundo Social de Emergência, que deu origem à Desvinculação de Receitas da União. O mecanismo que, originalmente, deveria durar dois anos, perdura até os dias de hoje. Esta monografia busca analisar sua eficácia no contexto atual. Através de uma pesquisa bibliográfica, são apresentados conceitos básicos referentes a teorias centralistas e descentralistas, tal qual acerca do conceito de Estado e Sistema Tributário. Posteriormente, a DRU e seus impactos são analisados e discutidos. É concluído que o mecanismo não conserva a relevância que possuía no momento de sua criação.

Sumário

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I: O DEBATE ENTRE CENTRALISTAS E DESCENTRALISTAS	9
I.1 Conceitos Básicos.....	9
I.2 O debate entre Centralistas e Federalistas	12
CAPÍTULO II. O CASO BRASILEIRO	21
II.1 Contexto Histórico.....	21
II.2 Sistema Tributário Nacional.....	22
II.3 Competência e Repartição Tributária.....	25
II.4 Análise e Considerações	29
CAPÍTULO III. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO.....	33
III.1 Conceitos Básicos	33
III.2. Os Impactos da DRU	40
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

INTRODUÇÃO

A partir da democratização do final dos anos 1980, a Constituição de 1988 fez do Brasil uma federação cooperativa, onde União, estados, municípios e Distrito Federal partilham receitas e competências. Cabe ressaltar que durante o período de abertura política, a descentralização tributária era vista quase que como sinônimo de democracia, fazendo com que o Governo Central abrisse mão de diversas fontes de receita no período. Por outro lado, o momento instável, em termos, principalmente, de controle de preços, exigia que o Governo Central agisse em busca de estabilidade macroeconômica.

Em um contexto de inflação exacerbada, foi lançado em 1994 o Plano Real, e, com ele, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), mecanismo que desvinculava determinadas receitas aumentando a centralização tributária. Originalmente, o FSE duraria apenas dois anos, no entanto o mecanismo foi renovado sucessivamente, com diversas alterações em sua estrutura, inclusive em seu nome – hoje o Fundo é denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU) – e, em especial, em sua abrangência. A cada renovação o atrito entre governos locais e central diminuía a base de cálculo para as desvinculações da DRU.

Assim, este trabalho busca analisar o impacto real da DRU nas finanças e políticas públicas, principalmente no que tange à centralização de receitas.

Para tal, no Capítulo 1 será discutido o arcabouço teórico do conflito entre centralistas e descentralistas. Na primeira seção, o capítulo permeia os conceitos básicos de Estado e Sistema Tributário, para então apresentar a oposição entre as duas correntes de pensamento.

O segundo capítulo é dedicado a apresentar e entender o funcionamento de uma república federalista como o Brasil, apresentando o contexto da reformulação do Sistema Tributário nacional, tal qual o conceito de competência, buscando encaixar o país no debate entre centralistas e federalistas, apresentando insumos estatísticos a partir de 2001, quando argumentasse que a DRU perdeu grande parte de sua relevância por conta da diminuição de sua base de cálculo.

O último capítulo tem como objetivo discutir o mecanismo da DRU e analisar seus impactos nos gastos do Governo Federal e governos estaduais e municipais. O Capítulo 3 traz impactos teóricos para corroborar com as estatísticas apresentadas.

A seção de Conclusão ressalta os pontos mais importantes do trabalho e apresenta alguns questionamentos finais.

CAPÍTULO I: O DEBATE ENTRE CENTRALISTAS E DESCENTRALISTAS

I.1 Conceitos Básicos

I.1.1 Noções Gerais de Estado e Governo

Povo, território, governo soberano. Estes são os três elementos fundamentais e indispensáveis para a existência de um Estado soberano e independente. O Estado é, segundo Alexandrino e Paulo (2012), de forma geral, uma pessoa jurídica territorial soberana, um ente com personalidade jurídica que se apresenta tanto internamente, tendo seus direitos e obrigações, quanto internacionalmente, na relação com demais Estados soberanos.

Vale ressaltar que a organização do Estado é definida de forma constitucional. Esta pode variar quanto à estruturação dos Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário –, ou quanto ao modo de poder adquirido pelos governantes, ou seja, tipo de Governo. O segundo, ou seja, a divisão política, pode se dar em um Sistema de Governo Presidencialista ou Parlamentarista, em uma Forma de Governo que pode ser tanto uma República (caracterizada principalmente pela eletividade do governo) quanto uma Monarquia (onde o posto de governo é hereditário e vitalício).

A organização do Estado também pode variar quanto à divisão política de seu território, conceito que será mais relevante para este trabalho. O Estado pode ser unitário, onde há centralização política, com um poder político central emanando competência exclusiva sobre território e população, ou federativo¹, marcado pela descentralização política e pela convivência de diversas entidades políticas autônomas em um território nacional. Aqui se faz necessário lembrar que tais entidades políticas, apesar de autônomas, não possuem soberania territorial, sendo apenas o Estado Federal um ente soberano, que detém o legítimo uso da força.

¹ Os 25 países com constituições federalistas são: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Emirados Árabes, Espanha, Estados Unidos da América, Etiópia, Ilhas Cômoros, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, São Kitts e Nevis, Sérvia e Montenegro, Suíça e Venezuela

Como já mencionado, o Estado se apresenta internamente, possuindo direitos e obrigações, ou seja, adquirindo funções que, muitas vezes, acabam por justificar a sua própria existência.

Segundo Giambiagi (2005), inicialmente, o Estado tem a incumbência de minimizar falhas de mercado, ou seja, situações existentes nas condições de concorrência perfeita que impedem o alcance do chamado “ótimo de Pareto”² – que, em tese, não necessitaria da figura de um planejador central para ser atingido.

Uma primeira falha de mercado é a existência de bens públicos, como ruas, iluminação de vias, justiça, segurança pública e defesa nacional. Estes bens são caracterizados pela “não-exclusão”, que é a impossibilidade de impedir que ele seja consumido certo indivíduo. Assim sendo, ao ser questionado acerca do valor atribuído ao bem ou serviço, cada um tende a conferir um valor pequeno, estimulando o chamado efeito carona. Logo, fica evidente, que não haveria interesse do setor privado em fornecer tais bens, ficando para o governo a responsabilidade de provisão do bem não rival, que pode fazê-la diretamente ou indiretamente, por meio de concessões.

Há, também, os chamados monopólios naturais, que se caracteriza como as situações nas quais grandes custos fixos acompanham custos marginais diminutos, ou seja, são aqueles serviços caracterizados por economias e retornos crescentes de escala – como telefonia, rede de esgoto ou transmissão de energia elétrica –, os quais o governo tem o dever de regular.

Outras falhas de mercado são a existência de externalidades, que podem ser positivas – devendo ser produzidas pelo Estado ou estimuladas através de subsídios – ou negativas – podendo ser reguladas ou coibidas por impostos e multas. Falhas de informações, por sua vez, necessitam a atuação do Estado no que tange à proteção do consumidor.

Já a existência dos chamados mercados incompletos, que podem ocorrer pela indisposição do mercado privado de assumir riscos, exige que o Estado planeje determinadas atividades, atuando através da concessão de subsídios e/ou financiamentos – no Brasil o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui um papel determinante na atuação do Estado em mercados incompletos.

² O “ótimo de Pareto” é a situação na qual a alocação de recursos é tal onde é impossível aumentar o grau de satisfação de um indivíduo sem que haja piora na situação de outro.

Por outro lado, existe, ainda, a necessidade de lidar com a distribuição de renda (dado que o mercado não garante uma renda mínima para todos, sendo preciso redistribuir a riqueza entre a população) e com flutuações econômicas, principalmente desemprego e inflação, exigindo a atuação por meio de políticas macroeconômicas.

Resumindo, apesar de a literatura capitalista pregar uma maior eficiência do setor privado quando comparado ao setor público, o segundo se faz fundamental para o bom funcionamento do primeiro.

Segundo Chalfun (2012), o Estado intervém na economia, minimizando as supracitadas falhas de mercado, através políticas associadas a três funções tidas como típicas: (a) função alocativa; (b) função distributiva; e (c) função estabilizadora.

A função alocativa está intimamente ligada à existência de bens públicos e monopólios naturais. É a função pela qual o governo complementa ou regula o fornecimento de determinados bens.

Já a função distributiva se relaciona com principalmente com a existência de mercados incompletos e distribuição de renda. Por ela o governo realoca recursos de uma região para a outra e redistribui renda, em prol de maior eficiência e equidade.

Por fim, a função estabilizadora é aquela relacionada aos desequilíbrios macroeconômicos, que geram a necessidade de intervenções que reduzam o efeito de oscilações na economia – em especial sobre preços e empregos.

Fica claro, então, que a existência do Estado acarreta em funções onerosas, tornando imprescindível a obtenção de receitas e o planejamento, através do orçamento. Grande parte da arrecadação do Estado se dá através do Sistema Tributário, tratado na próxima sessão.

I.1.2 Sistema tributário

De modo geral, o Sistema Tributário pode ser designado como o complexo orgânico de instituições, regras e práticas tributárias, que engloba princípios e definições básicas para que seja harmonioso e coerente.

“O modo como se relacionam seus vários componentes e elementos permite estabelecer uma tipologia dos sistemas tributários, que pode apoiar-se e, critérios externos ou internos. *Do ponto de vista externo*, os sistemas tributários podem ser classificados com o apoio da intensidade da *pressão fiscal*, falando-se, então, em “sistema tributário *oneroso*” e “sistema tributário *leve*”, e com apoio na *natureza dos impostos dominantes*, distinguindo-se os sistemas em *regressivos* – quando repousam nos impostos indiretos – ou *progressivos* – quando se esteiam nos impostos diretos. *Do ponto de vista interno*, a classificação pode fundamentar-se em *critérios sociopolíticos* ou em *critérios*

socioeconômicos. No primeiro caso fala-se em “sistema liberal” (neutro) ou em “sistema regulatório”. No segundo, vincula-se o sistema à estrutura econômica, tendo-se em vista que os fatos tributáveis são de natureza econômica e levando-se, ainda, em conta a recíproca influência entre tributação e a realidade econômica.” (Silva, 2014, p. 656) [Grifos no original]

Existe um consenso de que o sistema tributário ideal leva em consideração os aspectos de **equidade** – ônus tributário equitativo –, **progressividade** – tributos coerentes com o nível de renda –, **neutralidade** – mínimo impacto sobre a atividade econômica – e **simplicidade** – a fácil compreensão do sistema para o contribuinte, tal qual a fácil arrecadação para o governo.

Por outro lado, há uma discussão mais profunda, acerca da forma ideal de recolhimento dos tributos. Se estes (e consequentemente o poder econômico) devem estar centralizados no Governo Central ou se o poder de tributar deve ser devolvido aos entes mais afastados do centro. Tal debate será abordado no próximo tópico deste trabalho.

I.2 O debate entre Centralistas e Federalistas

Inicialmente, vale ressaltar que a eficiência e a eficácia dos gastos públicos, ainda que sejam princípios de suma importância e de referência para o planejamento, avaliação e execução de programas de governo, não são os únicos fatores a serem considerados. O orçamento, mesmo que indicativo, é uma ferramenta de gestão, primordial, mas não é o suficiente para garantir equilíbrio financeiro.

Para garantir o equilíbrio financeiro, um preceito básico é o de obter receitas maiores do que as despesas incorridas, para a geração de um *superávit*. Tal *superávit* é atingido com observância no fluxo de caixa e nas variáveis que afetam a receita, em especial a receita tributária, como os fatores de produção, que impactam diretamente a tributação sobre patrimônio (Guedes, 2000).

Além da lógica do equilíbrio financeiro, as delimitações de gastos existentes em leis orçamentárias passam por um longo processo de decisão política, que leva em consideração, também, a necessidade de redistribuição de renda, com decisões de alocação que visam tratar com desigualdade os desiguais, para a redução de disparidades pessoais, setoriais e regionais.

Como ressalta Chalfun (2005), todo esse processo exige um aparato de distribuição de responsabilidades (gastos públicos) e competências (receitas tributárias), e de controle da execução orçamentária de entidades públicas extenso e

complicado. A absorção de responsabilidades por entes locais deve ser realizada com cautela, a fim de evitar sobreposição de funções ou vazios institucionais – ambos prejudiciais e ineficientes.

Visto isso, vale discutir vantagens e desvantagens da centralização ou descentralização de recursos fiscais e tributários no alcance de um desenvolvimento econômico equilibrado. Para tal, é realizada uma comparação entre os chamados **centralistas** – aqueles que defendem a centralização do poder fiscal e tributário nas mãos do Governo Central – e os **descentralistas** – que acreditam que tal poder de tributar deve estar o mais longe do centro possível.

Primeiramente, ressaltasse que, após um momento histórico altamente centralista, tanto no entre guerras quanto após a Segunda Guerra Mundial, com a política do bem estar social, nos países capitalistas, os regimes comunistas, nos países englobados pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e as ditaduras militares na América Latina.

Assim, Chalfun (2005) assinala que a “febre da descentralização” (intitulada por Oates, 1993) se inicia em épocas distintas para realidades diferentes, por motivos diversos. Nos países desenvolvidos, a descentralização sucede o Estado do bem-estar social, na tentativa de dispor maior eficiência na oferta de bens e serviços públicos enquanto os governos centrais cortavam gastos. Nos países em desenvolvimento o movimento descentralizador ocorre principalmente por pressões de estabilização macroeconômicas – internacionais – e políticas. Já nas antigas Repúblicas Socialistas, há uma mudança geral no sistema, inclusive na alocação de recursos, e um esforço para eventual entrada na União Europeia.

Um aspecto relevante acerca da descentralização fiscal é que esta pode se dar através da desconcentração, delegação ou devolução.

“Primeiro, a desconcentração significa a dispersão de responsabilidades do governo central para repartições ou unidades administrativas locais. Segundo, delegação se refere à situação na qual governos locais atuam como agentes para o governo central, executando funções em seu nome. Terceiro, devolução é referente à situação onde não somente a implantação, mas também a autoridade de tomadas de decisões está nas mãos dos governos locais.” (BIRD; VAILLANCOUT, 1998, p. 3, tradução da autora)

I.2.1 Centralistas

Primeiramente, cabe ressaltar a ressalva de muitos quanto à descentralização e seu processo em si. O processo de descentralização fiscal deve levar em conta a realidade do país em que está sendo realizado, ou pode fracassar. Mesmo em países com realidades aparentemente próximas (Brasil e Índia, por exemplo, são dois países em desenvolvimento com proporções continentais) o processo deve se dar com cautela.

Quanto aos aspectos macroeconômicos da descentralização, a literatura tradicional tende a tratar as condições de sucesso majoritariamente para os países desenvolvidos, havendo argumentos de que naqueles países sem as condições adequadas, em desenvolvimento, ela acentuaria disparidades regionais e levaria à desestabilização.

Na realidade, há quem sugira, a exemplo de Tanzi (1996), que a estrutura fiscal descentralizada foi idealizada para países industrializados, não se aplicando – e não sendo eficiente – a países em desenvolvimento. De fato, inclusive países desenvolvidos apresentam o processo com cautela e medidas de responsabilidade fiscal visando o equilíbrio das contas públicas³.

Segundo Dillinger e Webb (1999), deve-se ter cautela com a possibilidade de descentralizar mais gastos do que receitas – o que pode ter como consequência a queda nos níveis de serviços ou aumento de transferências e empréstimos – ou mais receitas do que gastos – o que pode levar ao desequilíbrio macroeconômico.

Por exemplo, caso as receitas sejam mais descentralizadas do que as obrigações dos governos, pode ser gerado um desequilíbrio macroeconômico, uma vez que o governo central pode ser desprovido de recursos para cumprir com suas obrigações. Na situação contrária, de obrigações (leia-se gastos) mais descentralizadas do que receitas, estes podem ultrapassar a capacidade de pagamento dos entes subnacionais, que podem se tornar dependentes de transferências do governo central ou até mesmo acabar recorrendo a empréstimos.

Vargas (2011) atenta para o fato de que mesmo se os dois lados são descentralizados de forma equilibrada, existe o medo de que a administração local não tenha capacidade administrativa ou técnica para lidar com as suas funções de maneira satisfatória.

A corrente centralista toma como critério de eficiência das ações do governo a estabilidade macroeconômica, o crescimento econômico (que, no longo prazo,

³ O Budget Enforcement Act (BEA) – que corresponde à Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira – foi aprovado em 1990.

necessita de consistência nas políticas do governo) e o tamanho do Estado. Assim, o Estado tem o dever de manter os níveis de investimento, maximizando retorno e evitando a competição entre os entes subnacionais e nacional por recursos, exercendo controle sobre os recursos destinados a investimentos públicos locais.

Aqui encaixasse um argumento que vai além da possível falta de capacidade e estrutura administrativa ou burocrática dos governos locais para cumprir com suas obrigações – que pode levar, inclusive, a uma dificuldade de se estabelecer transparência e controle de gastos.

Bird e Vaillancourt (1998) atentam que, implicitamente, a dívida pública é garantida pelo governo central em sua totalidade, fazendo com que a descentralização possa acarretar em um aumento da dívida pública, quando não acompanhada de um controle rígido, eficiente e eficaz do endividamento dos governos locais.

Além disso, o endividamento subnacional pode trazer ineficiência no caso de transbordamentos, ou seja, de o benefício obtido com o fruto do endividamento atingir regiões satélites, uma vez que o financiamento é suportado pelos residentes da jurisdição enquanto os benefícios atingem outras áreas.

Outro ponto diz respeito à criação de pressões inflacionárias e ameaça aos níveis de preço com a monetização da dívida local, enfatizando que “a estabilidade monetária requer que as políticas monetária e fiscal sejam levadas a efeito apenas pelo governo central” (Chalfun, 2005). Adicionalmente, os choques cíclicos e anticíclicos apresentam escopo nacional, demandando respostas nacionais.

Há, ainda, a possibilidade de um conflito de interesses entre governo local e central, que costumam ter objetivos diferentes, podendo provocar uma mudança brusca no padrão de gastos, descontinuando investimentos e desacreditando o governo sob os olhos do mercado.

Cossio (1998) observa que mais do que desequilíbrios macroeconômicos, a descentralização pode agravar as diferenças regionais, criando padrões de segregação de renda. Principalmente em países maiores, uma vez que os fatores geradores de impostos variam de acordo com as regiões. Por exemplo, uma região com a economia aquecida e mais instalações industriais deve gerar mais impostos sobre a renda e

produção, que ficariam com o governo local e não seriam redistribuídos ao restante do país⁴.

Segundo Sinn (1997 apud CHALFUN, 2005, p. 138) “a descentralização tende a criar padrões de segregação de renda bastante homogêneos, impedindo a redistribuição interlocalidades”

Ademais, os baixos custos de mobilidade dos fatores de produção entre os entes do estado federativo pode gerar uma rivalidade entre governos e as chamadas “Guerras Fiscais”, quando estes oferecem incentivos para a alocação de recursos em sua região, como ressaltado por Chalfun (2005). A rivalidade entre os governos também é ressaltada por Gramlich (1987), que afirma que cada governo busca se apropriar de recursos de outros, para evitar sujeitar sua própria população aos custos.

Por fim, Tanzi (1996) afirma que não apenas o governo central seria o mais recomendado para a manutenção da estabilização macroeconômica – necessitando, por conseguinte, de recursos para a realização das políticas monetária e fiscal necessárias – como este também seria mais eficiente, por tamanho e volume de sua máquina fiscal, no estabelecimento e recolhimento de tributos.

I.2.2 Descentralistas

Um primeiro ponto sobre os descentralistas diz respeito a real existência e funcionamento do federalismo. Como atenta Almeida (1987), para que um ente federativo seja, de fato, autônomo em suas decisões, ele deve ter independência financeira. Mais do que isso, como será observado adiante, a descentralização de receitas pode possibilitar a maior participação da população na democracia.

Segundo Bird e Vaillancourt (1998), por exemplo, não importam os resultados exatos da adoção do modelo de tomada de decisão descentralizado – no sentido de desconcentração – eles são presumidamente satisfatórios, uma vez que o processo de descentralização, em si, é intrinsecamente desejável. Apesar de residentes locais poderem tomar as decisões erradas a partir do ponto de vista do governo central ou de um terceiro, estas decisões devem ser assumidas corretas para os mesmos, por definição. Por essa perspectiva, então, a descentralização é inerentemente benéfica,

⁴ O princípio é similar ao da discussão que se deu no Brasil com relação aos royalties do petróleo extraído da camada pré sal.

uma vez que institucionaliza a participação daqueles afetados pelas decisões locais, devendo trazer resultados igualmente positivos.

Adicionalmente, Musgrave (1939) e Oates (1999) atestam que, por sua estrutura diminuta e maior proximidade com a população, os governos locais, na teoria, conhecem melhor a necessidade de sua população. Além de possuírem maior capacidade de gestão de gastos, e sofrerem maior pressão e fiscalização da população. Por estar mais próximo, o governo local também possui uma maior agilidade nas respostas às necessidades da população. No entanto, pode ser que o padrão de gastos realizado pelo governo central não seja mantido pelas entidades locais.

Quanto aos possíveis desequilíbrios macroeconômicos citados na sessão anterior, Bird e Vaillancourt (1998) argumentam que um sistema financeiro bem projetado não necessitaria de controles específicos para a dívida de seus entes, uma vez que um padrão sustentável seria imposto pelo mercado de capitais.

No entanto, é de se esperar que os países em desenvolvimento não possuam um mercado de capitais maduro o suficiente para realizar esse controle. Logo, uma possível solução para os problemas seria a limitação da mesma a um percentual pré-definido dos recursos da entidade, ou seja, a imposição de limites ao financiamento.

Outra solução proposta pelos autores, menos radical, seria a manutenção de fundos específicos para assegurar a dívida dos entes da federação. Por fim, o Estado central pode, simplesmente, não se responsabilizar pela dívida subnacional e deixar que os estados com dívidas insustentáveis declarem falência, como foi feito no Marrocos, onde os credores não contam com resgates do governo central.

Voltando à literatura clássica, os descentralistas argumentam, também, que as condições onde as receitas se concentram o mais longe do centro possível são aquelas que possibilitam a maior aproximação da situação de equilíbrio entre custos e benefícios marginais, uma vez que esta responde diretamente a ineficiência do governo central em prover serviços públicos de acordo com a necessidade e escolha (como visto anteriormente) da população (Shah, 1997).

“Níveis descentralizados de governo têm suas razões de ser na provisão de bens e serviços de consumo limitado à sua própria jurisdição. Ao medir os resultados destes bens e serviços nas preferências e circunstâncias particulares de seus cidadãos, a descentralização aumenta o bem estar econômico, que, por sua vez, resulta de níveis mais uniformes de prestação de serviço. O ponto básico é simplesmente que o nível de eficiência de resultado de um bem público “local” (...) provavelmente varia entre jurisdições, dadas diferenças em preferências e custos. Logo,

para maximizar o bem estar social geral é necessário variação nos resultados locais.” (OATES, 1999, p. 1121, tradução da autora)

Os argumentos teóricos para a defesa da descentralização fiscal estão divididos, basicamente, em quatro grupos, que explicam a relação entre descentralização e crescimento através de uma leitura articulada da realidade.

Além do enquadramento dos gastos nas preferências da população local, Oates (1999) argumenta que, ao pressionar governos locais em termos competitivos, a descentralização favorece a inovação, no longo prazo. Um sistema descentralizado pode, também, reunir as melhores condições institucionais para o favorecimento de decisões financeiras transparentes.

Assim, o primeiro grupo, que se baseia na Equivalência Fiscal, argumenta que os cidadãos recebem uma cesta de produtos e serviços de cada esfera do governo, com uma quantidade ofertada equivalente aos impostos pagos pelos mesmos (Olson, 1969 e Oates, 1972, em Chalfun, 2005). Tal correspondência, seria o suficiente para assegurar a internalização dos benefícios obtidos pelos bens ofertados.

Consequentemente, a descentralização levaria a um crescimento eficiente, uma vez que os governos locais identificam de forma mais eficaz as necessidades da população e mobilizam recursos para o pagamento de bens e serviços com impacto unicamente local (Cabral, 2013).

O segundo grupo se baseia na Teoria dos Clubes, (Buchanan, 1965) e se baseia na existência de bens com uma dose de coletivismo, ou seja, bens com grau de coletivismo finito, que o autor denomina “bens de clube”. Mais especificamente, são bens com custos partilhados, de consumo coletivo, adesão voluntária, exclusão por peço e rivalidade no consumo (a partir de dado ponto, que acarreta em congestionamento).

Por essa teoria, a formação do clube é voluntária, por indivíduos com as mesmas preferências e o tamanho ótimo do mercado (ou clube) se dá quando o benefício marginal do consumo se iguala ao custo marginal gerado pelo consumidor adicional, limitando o uso do bem.

A base teórica do terceiro grupo é a máxima de Tiebout (1956) de que “os indivíduos votam com os pés”, significando que a quantidade e qualidade de serviços públicos oferecidos determinam a localização da população. A exceção é a oferta de bens públicos tipicamente nacionais. Seus atores são eleitores e consumidores de bens

públicos que decidem onde residir a partir de suas demandas por serviços, dos tributos pagos e dos pacotes oferecidos pelas esferas de governo de forma conjunta.

A perfeita mobilidade da população é a hipótese básica para a validade do argumento de Tiebout (1956), que argumenta que, mesmo com a existência de alguns custos de realocização, é possível tomar uma decisão racional quanto à mudança. Outra hipótese é a de conhecimento total dos serviços oferecidos e tributos cobrados em outras localidades ou municípios. Adicionalmente, o modelo não prevê transbordamentos horizontais.

O modelo pode ser bem aplicado a regiões metropolitanas, fazendo com que o conjunto de serviços oferecidos pelos governos locais atinjam eficiência alocativa e produtiva. Vale ressaltar que o modelo não inclui as firmas como atores, ignorando sua influência política e econômica (Chalfun, 2005).

Finalmente, o quarto grupo é conhecido pela máxima “Exit and Voice”, de Hirschman (1970), que acrescenta a participação política dos residentes através do voto (sua voz) ao modelo de Tiebout (que possibilita saída).

O modelo prevê a assimetria de informação entre governo e residentes, tornando a voz um elemento de suma importância para a responsabilização dos governantes. Assim, os eleitores podem comparar a quantidade de tributos pagos com a quantidade e qualidade dos serviços oferecidos, na sua e nas demais regiões, podendo resultar em uma decisão de saída, emigração.

Essa corrente assume a possibilidade de transbordamentos, que ocorreriam com a mesma intensidade em todo o território nacional, atingindo eficiência econômica.

A abordagem afirma que cada serviço público deve ser provido pela esfera de governo com controle sobre o espaço onde seus custos e benefícios são integralmente internalizados. Desse modo, chega-se às regras básicas teorema da descentralização, que afirma que a centralização somente é justificada quando ocorrem, simultaneamente, as seguintes situações:

1. Severas restrições à mobilidade dos residentes entre localidades;
2. Transbordamentos significativos;
3. Economias de escala; e
4. Altos custos, em nível local, administrativos, de adequação, segmentação e de conformidade.

Desta forma, “do ponto de vista dos recursos necessários ao custeio, governos locais devem legislar sobre alíquotas e bases de cálculo” (Chalfun, 2005, p. 142),

dispondo de fontes de recursos – tanto de fato quanto de direito – originadas da renda e do patrimônio da sua população, nos limites definidos pela federação. Evidentemente, o poder do governo local em legislar acerca de tais matérias deve variar de acordo com o nível de estabilidade e eficiência econômica observada.

Logo, tem-se que, como as decisões de quantidade de bens e serviços públicos ofertada são mais eficientes a nível local, a independência fiscal de entes subnacionais levaria à eficiência econômica (Oates, 1999).

Por fim, para o sucesso em países em desenvolvimento, o processo de descentralização deve obedecer a um modelo claramente definido, que reconheça a existência de diferenças regionais, admita o papel coordenador do governo central e, de preferência, seja realizado de baixo para cima (ou seja, dos entes regionais para o ente central) (Bird; Vaillancourt, 1998).

CAPÍTULO II. O CASO BRASILEIRO

II.1 Contexto Histórico

Como o próprio nome diz, a República Federativa do Brasil é uma federação, um pacto federativo, ou seja, como definido anteriormente, o Brasil é composto por diversas entidades políticas autônomas em um território nacional. Isso significa dizer que as entidades políticas que compõe o Brasil, apesar de independentes, optaram por se unir em uma única entidade federativa, a União. Vale enfatizar que, segundo a Constituição, tal união é indissolúvel e não há subordinação ou hierarquia entre os entes da Federação (Canotilho, 2003).

Notoriamente, é impossível haver, de fato, autonomia sem que haja autonomia financeira, ou seja, sem que os entes da federação – isto é, União, estados, municípios e Distrito Federal – tenham o poder não só de legislar, mas também de tributar.

Para garantir tal autonomia, a Constituição Nacional de 1988, como será aprofundado adiante, combina fontes próprias com a repartição da receita tributária (a participação de um ente na receita tributária de outra entidade), caracterizando o federalismo cooperativo, que começou a se desenvolver em termos constitucionais a partir da Constituição de 1934, sendo efetivamente inaugurado na Carta de 1937. Entre a Constituição de 1937 e a Carta Magna de 1988 a técnica de cooperação financeira teve um movimento pendular.

Nos anos oitenta o Brasil vivia um processo de transição política, iniciado em 1974 com o projeto do Governo Militar, denominado por Geisel de abertura “lenta, gradual e segura”. Uma vez iniciado, porém, o processo adquiriu lógica própria e a distensão política projetada pelos militares se tornou a “abertura política”, com participação do empresariado, camadas médias e trabalhadores (Giambiagi et Al, 2005).

Vale enfatizar que a Ditadura Militar veio acompanhada de uma reforma tributária nos anos 60, que visou aumentar a capacidade de arrecadação do Estado – para tentar solucionar o problema do *déficit* fiscal enfrentado na época – adotando uma estrutura tributária capaz de apoiar e estimular o crescimento econômico. Por um lado, a reforma modernizou o sistema tributário brasileiro, principalmente, ao priorizar

impostos sobre valor agregado (em detrimento daqueles cumulativos, ou “em cascata”). Porém, considerando a distribuição federativa, a reforma diminuiu a autonomia de estados e municípios ao centralizar a maior parcela dos recursos na esfera federal.

Em 1982 houve eleições diretas para governadores, o biênio 1983-1984 foi marcado pelo movimento das Diretas Já e em 1985, sob tutela militar e eleito indiretamente, José Sarney foi o primeiro presidente civil desde o Golpe de 64.

O importante aqui é ressaltar que o processo de transição política veio fortemente acompanhado de uma descentralização política e, conseqüentemente, fiscal, com as reformas tributárias de emergência que ocorreram na primeira metade da década de 80. Tal processo de descentralização fiscal, no entanto, não foi planejado, mas sim fruto de conflitos entre as três esferas de governo, conflitos esses resultantes da supracitada concentração de recursos na União durante a ditadura⁵ (Varsano, 1996).

A descentralização de recursos passou a ser vista, de certo modo, como sinônimo de democratização e, como tal, não poderia ser deixada de lado quando da promulgação da Constituição de 1988. Na Carta Cidadã, a estrutura da distribuição de competências e receitas entre os entes foi modificada, com benefício de estados e municípios em detrimento da União, aprofundando o processo de descentralização. A União não só perdeu impostos únicos e especiais – que, por exemplo, foram agregados ao ICMS – como também se viu obrigada a aumentar o repasse de alguns impostos a Fundos de Participação Estaduais e Municipais (FPE e FPM respectivamente), Fundos Constitucionais Regionais e Fundos de Compensação à Exportação (para ilustrar, segundo Codato (2005), em 1967 80% da arrecadação sobre renda permanecia com a União, em 1988 53%).

II.2 Sistema Tributário Nacional

No Título IV – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional, a Constituição Federal determina princípios, regras e características gerais do arcabouço orgânico de tributação nacional, complementado pela Lei 5.172/66, o Código Tributário Nacional (CTN).

Primeiramente, vale ressaltar os princípios que regem o Sistema Tributário. São eles:

⁵ Tanto esse processo de descentralização tributária não foi planejado que o Código Tributário Nacional permanece o mesmo desde 1966.

- a. **Princípio da Capacidade de Contributiva:** a CF diz, no parágrafo primeiro do artigo 145, que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Ou seja, há personificação do imposto, levando em conta a progressividade do sistema, tratando de forma desigual aqueles com situações econômicas distintas;
- b. **Princípio da Legalidade:** a exigência ou aumento de alíquota de qualquer tributo é vedada sem que haja previsão legal para tal, garantindo que todos os atos da Administração Pública tenham respaldo em lei;
- c. **Princípio da Igualdade Tributária:** segundo o artigo 150, inciso II, é vedado “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente”, seja por função exercida, profissão, etc.;
- d. **Princípio da Anterioridade:** um tributo (ou aumento de alíquota) estabelecido em lei só terá vigência no exercício seguinte, respeitado um prazo mínimo de 90 dias entre o decreto do tributo e sua aplicabilidade;
- e. **Princípio da Vedação do Confisco:** a tributação não pode ser onerosa a ponto de transformar em público patrimônio ou renda privada;
- f. **Princípio da Liberdade de Tráfego de Pessoas ou Bens:** tal princípio complementa o direito inalienável à livre circulação, vedando o estabelecimento de limitações ao tráfego de pessoas ou bens através de tributos estaduais ou municipais (salvo pedágios);
- g. **Princípio da Competência:** tal princípio, que será aprofundado adiante, diz respeito à observância dos limites da parcela de poder impositivo instituídos a cada ente, ou seja, é vedado a um ente cobrar ou instituir tributos de competência de outra entidade.

Também se faz necessário definir e classificar tributos. Juridicamente, de acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional, tributo é “toda a prestação pecuniária compulsória instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada, que não constitua sanção de ato ilícito”. Ressalta-se que os tributos não são a única fonte de receita derivada do governo (existem as chamadas penalidades pecuniárias, as multas) e que a destinação dos recursos também não é um fator relevante para a definição de tributo.

A tabela a seguir elucida a divisão tributária, que pode se dar quanto à função do tributo, quanto à vinculação do gasto, quanto à competência ou quanto à espécie.

Tabela 1: Classificação dos Tributos

Quanto à função	Fiscais: quando o seu objetivo principal é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado.
	Extrafiscais: quando o seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico.
	Parafiscais: quando o seu objetivo é a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que não integram funções próprias do Estado, sendo desenvolvidas em seu nome por entidades específicas.
Quanto à vinculação com a atividade estatal	Vinculados: as Taxas, a Contribuição de Melhoria e as Contribuições.
	Não Vinculados: os Impostos
Quanto à competência impositiva	Federais, Estaduais ou Municipais
Quanto à espécie CF/88	Art. 145: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
	Art. 148: Empréstimos Compulsórios
	Art. 149: Contribuições

Fonte: Extraído e adaptado de Chalfun (2012)

Vale aprofundar nos conceitos quanto à classificação por espécie. Assim, a seguir serão apresentados os conceitos de cada tributo.

Os **impostos** têm como fato gerador uma situação relacionada ao contribuinte, logo, independente de atividade estatal. Por exemplo, impostos sobre o comércio exterior têm como fato gerador a importação ou a exportação de bens, tal qual o Imposto Sobre Serviço (ISS), é gerado pela prestação de um serviço por pessoa física ou jurídica. No Brasil, como visto, a atribuição de impostos cabem à União, Distrito Federal, estados e municípios, de acordo com suas respectivas competências.

Já as **taxas**, por outro lado, têm como fato gerador a prestação ou disponibilização de serviços públicos e o exercício do poder de polícia. Ou seja, a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis. As taxas também podem ser cobradas pela União, Distrito Federal, estados ou municípios, em razão dos respectivos poderes de polícia ou de acordo com os serviços públicos prestados ou postos à disposição da população contribuinte.

A **contribuição de melhoria**, por sua vez, tem como fato gerador a valorização de imóvel do contribuinte através da execução de obras públicas. A Constituição não entra em detalhes quanto à cobrança deste tributo, dando flexibilidade para que cada entidade a defina quando este se faz necessário.

Os **empréstimos compulsórios** são previstos somente em situações de urgência (normalmente dada por calamidade ou guerra externa) aplicáveis em dois pressupostos: calamidade pública e investimentos públicos.

Por fim, as **contribuições** das quais o artigo 149 trata podem ser (a) contribuições sociais – que integram o Orçamento da Seguridade Social –, (b) contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) – tributos de função extrafiscal – e (c) contribuições de interesse das categorias profissionais – não computadas no Orçamento da União. A instituição dessas contribuições é de competência exclusiva da União e estas são fonte de receitas vinculadas.

II.3 Competência e Repartição Tributária

Chalfun (2012) define a competência tributária como “a parcela do poder de tributar conferida pela Constituição a cada ente federativo para instituir, fiscalizar e cobrar tributos, em suas esferas específicas (federal, estadual e municipal)”. Por conseguinte, a competência tributária, ao estabelecer limites de receitas, também os impõe para a participação de cada ente em investimentos e custeio do governo local.

A competência sobre certo tributo pode ser privativa a um ente (ele tem exclusividade na instituição do tributo) ou comum – o que acontece com taxas e contribuições de melhoria, que podem ser instituídas por todos os entes políticos. Além disso, a Carta Magna de 1988 afirma que os impostos não previstos caracterizam a competência residual, atribuída somente à União.

Outras características das competências tributárias são a indelegabilidade – é vedada a delegação da instituição de tributos, porém cobrança e fiscalização podem, sim, ser delegadas a outro ente em caso de conveniência –, incaducabilidade, inalterabilidade, irrenunciabilidade de facultatividade – o exercício da competência tributária é facultativo à entidade política (Silva; Tourinho; Alves, 2004).

Os impostos de competência exclusiva de cada ente, são listados pela Constituição de 1988 através dos artigos 148, 153, 154 (União), 155 (estados) e 156 (municípios). O Distrito Federal acumula as competências de estados e municípios, uma vez que,

segundo a Carta Magna, este não pode ser dividido em municípios. Abaixo as competências encontram-se esquematizadas por entidade pública.

- a. União:
 - i. Importação de produtos estrangeiros (II);
 - ii. Exportação, para o Exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE);
 - iii. Renda e proventos de qualquer natureza (IR);
 - iv. Produtos Industrializados (IPI);
 - v. Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF);
 - vi. Propriedade territorial rural (ITR);
 - vii. Grandes fortunas, nos termos de lei complementar (IGF);
 - viii. Impostos Extraordinários (Guerra);
 - ix. Empréstimos Compulsórios.
- b. Estados:
 - i. Transmissão causa *mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
 - ii. Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no Exterior (ICMS);
 - iii. Propriedade de veículos automotores (IPVA).
- c. Municípios:
 - i. Propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
 - ii. Transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI);
 - iii. Serviços de qualquer natureza, não compreendidos no fato gerador do ICMS, definidos em lei complementar (ISS).

Pode-se observar que todos os tributos a cargo da União possuem importância que vão além da capacidade tributária. Alguns possibilitam manobras macroeconômicas – os impostos sobre o comércio exterior (II e IE) são pouco empregados para fins

fiscais, sendo utilizados basicamente como instrumento de política econômica; o IPI reflete diretamente o resultado industrial e foi amplamente utilizado como instrumento de política anticíclica durante a crise; já o IOF é utilizado como instrumento de política monetária. Enquanto outros são instrumentos de redistribuição de terra ou renda – o ITR pode ser visto como instrumento de reforma agrária, que tem como objetivo desestimular a grande propriedade improdutiva (que não cumpre sua função social), e favorecer a pequena propriedade familiar; o IR é um imposto progressivo; o IGF, por sua vez, depende de lei complementar, mas seria uma importante ferramenta para o redistribuição de renda (Chalfun 2005).

Como elucida Silva (2014), no que tange a repartição, como já mencionado, o Brasil adota a técnica de federalismo cooperativo, o que significa que a arrecadação de um ente pode ser partilhada com os demais. Essa apropriação pode se dar através da participação em impostos de uma entidade, mas percepção por outras; pela da participação em impostos de receitas partilhadas; ou pela participação em fundos.

A Constituição determina as seguintes transferências:

- Imposto de Renda (IR): aos estados e aos municípios pertence o total da arrecadação do IR, retido na fonte, sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- Imposto Territorial Rural (ITR): 50% da arrecadação do ITR, pertence aos Municípios onde os imóveis estão situados;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA): 50% da arrecadação do IPVA pertencem ao Município onde os veículos são licenciados;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): pertencem aos Municípios 25% da arrecadação do ICMS (3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em seus territórios e até 1/4 de acordo com a Lei Estadual);
- IOF - Ouro (ativo financeiro): 30% do montante arrecadado são transferido para o estado de origem e 70% para o município de origem.

Quanto aos fundos de participação, atualmente estão instaurados os seguintes fundos, que têm como objetivo a diminuição das diferenças de poder econômico e desenvolvimento entre entes e regiões: Fundo de Compensação à Exportação, Fundo

de Participação de Estados, Fundo de Participação de Municípios, Fundo de Participação do Norte, do Nordeste e do Centro Oeste.

O Fundo de Compensação de Exportações (FPEX) é constituído por 10% da arrecadação total do IPI. Sua distribuição é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo limitada a participação individual a 20% do total do fundo.

Já o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é composto por 21,5% da arrecadação do IPI e do IR, distribuídos de forma proporcional à população e superfície, porém inversamente proporcional à renda per capita do ente federativo.

Por sua vez, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) se compõe com 22,5% da arrecadação do IPI e do IR, com uma distribuição proporcional à população de cada unidade. Há uma reserva de 10% do fundo para os Municípios das Capitais.

Finalmente, os Fundos Regionais possuem como recursos 3% do IPI e do IR e são destinados a programas de desenvolvimento nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste.

A tabela abaixo esquematiza a repartição de impostos, de acordo com o definido pela Constituição.

Tabela 2: Partilha de Impostos

Distribuição da Receita dos Impostos Partilháveis					
Competência	Impostos	Participação			
		União	Fundos Regionais	Estados	Municípios
União	IR*	53,0%	3,0%	21,5%	22,5%
	IPI	43,0%	3,0%	22,5% + 10,0%	22,5%
	IOF-Ouro	-	-	30,0%	70,0%
	ITR	50,0%	-	-	50,0%
Estados	ITCD	-	-	100,0%	-
	ICMS	-	-	75,0%	25,0%
	IPVA	-	-	50,0%	50,0%

Obs.: Pertence aos estados e aos municípios o total da arrecadação do IR retido na fonte de seus servidores.

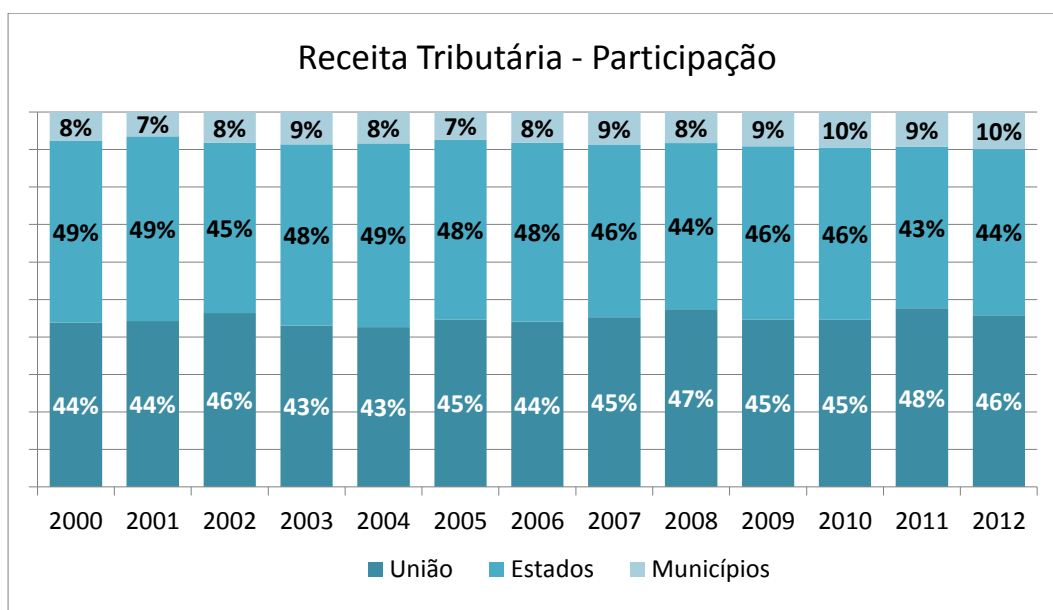
Fonte: Extraída de Ministério da Fazenda, 2002

II.4 Análise e Considerações

O caso brasileiro é citado na literatura como um caso em que a descentralização das despesas é maior do que a das receitas (Dillinger; Webb, 1999 e Bird; Vaillencourt, 1998), como pode ser observado nos gráficos abaixo.

Apesar da distribuição de competências e das repartições tributárias, uma análise simples de dados, como mostra o Gráfico 1 e a Tabela 3 a seguir, aponta para a concentração de quase 50% das receitas tributárias na União e para uma baixíssima participação dos municípios na arrecadação fiscal, constantemente abaixo dos 10%.

Gráfico 1: Participação dos Entes na Receita Tributária



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Consolidação das Contas Públicas.

A Tabela 3 abaixo enfoca a evolução da participação dos entes na receita tributária em 2010, 2011 e 2012.

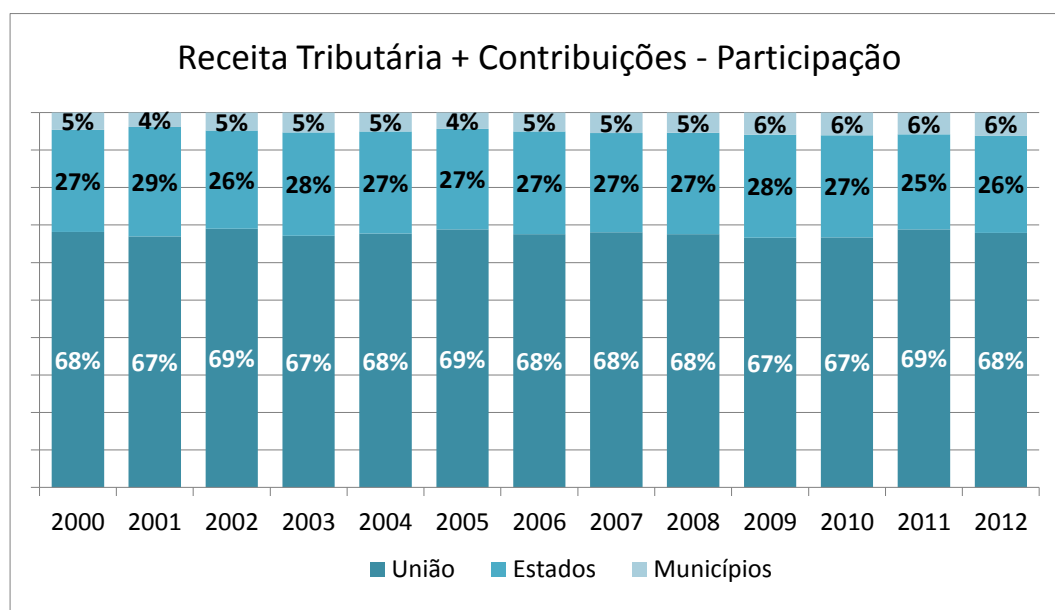
Tabela 2. Participação das Receitas Tributárias

Ente	2010	2011	2012
União	313,41	348,84	385,41
Participação	47,7%	46,0%	47,4%
Estados e DF	281,81	338,65	347,75
Participação	42,9%	44,6%	42,8%
Municípios	61,70	71,47	79,43
Participação	9,4%	9,4%	9,8%
Total	656,92	758,96	812,59
Participação	100%	100%	100%

Fonte: Tesouro Nacional, elaboração própria

No gráfico 1, pode-se notar que, desde 2000, a União apropria cerca de 45% das receitas tributárias. No entanto, quando consideramos as receitas oriundas das Contribuições (de competência da União, que teve participação de 95% das receitas de Contribuições em 2012), a União passa a possuir uma participação de cerca de 68% nas receitas fiscais, como mostrado no gráfico 2.

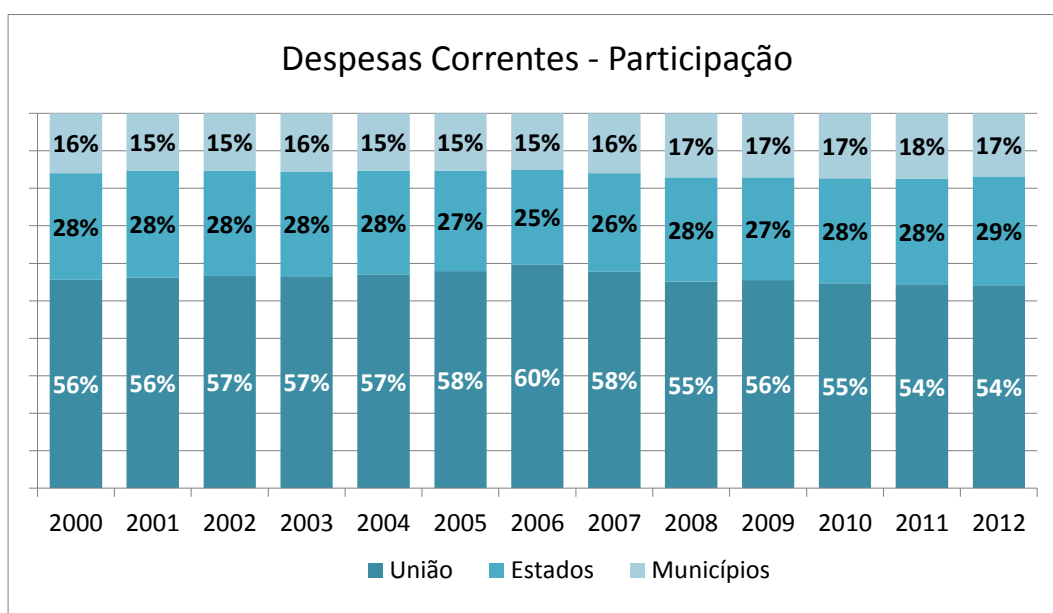
Gráfico 2: Participação dos Entes nas Receitas Fiscais



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Consolidação das Contas Públicas.

Ao analisarmos as despesas correntes dos entes, temos que, enquanto em 2014 a participação na Receita Tributária de municípios, estados e União foi de 9,9%, 44,3% e 45,8% respectivamente, a divisão das despesas correntes se deu na proporção de 17,0%, 28,8% e 54,2%, na mesma ordem, como observado no Gráfico 3 abaixo. Assim fica clara, principalmente, a dependência dos municípios em relação aos demais entes da federação.

Gráfico 3: Partição das Despesas Correntes entre o Entes

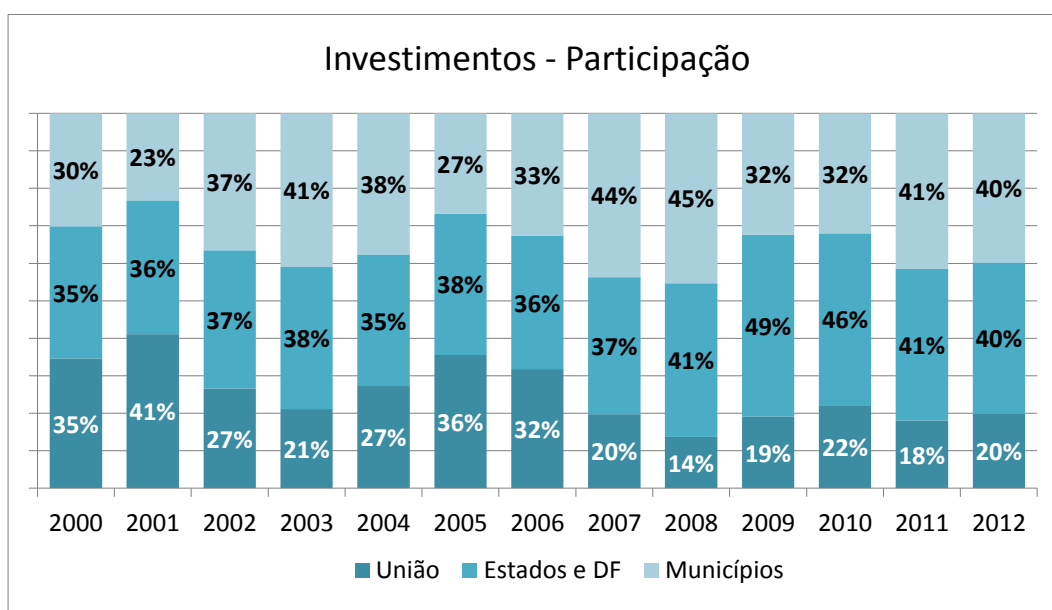


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Séries Temporais.

Em relação às despesas, as Despesas com Investimentos também serão analisadas, por serem despesas discricionárias e que costumam trazer benefícios para a população, como estímulo à criação de empregos, aumento da competitividade e desenvolvimento de infraestrutura de negócios (Brito; Bonelli, 1996).

No que tange a tais despesas, o aumento da participação dos municípios nos últimos dez anos é notória, enquanto os investimentos da União diminuíram, relativamente aos investimentos dos entes subnacionais, como observado no gráfico 4 a seguir.

Gráfico 4: Partição das Despesas de Investimento entre o Entes



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Séries Temporais.

Ou seja, apesar dos esforços de estados e municípios, o processo de descentralização do Brasil foi mais intenso no que tange a divisão de gastos públicos entre os entes, especialmente em relação à educação e saúde. Tal descentralização de despesas foi baseada nos preceitos descentralistas de melhor atendimento das necessidades da população e eficiência.

A desproporcionalidade entre receitas e despesas entre os entes da federação pode ser ilustrada, também, a partir da participação de cada uma delas no Resultado Nominal do Governo Geral. Em 2014, a União foi responsável por 79% do Resultado, enquanto os entes subnacionais 18,8% – sendo 17,4% dessa participação referente aos Estados e 1,4% aos municípios (segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional).

Assim, nota-se que os esforços políticos dos entes subnacionais não foram de fato bem sucedidos na descentralização das receitas tributárias nacionais, fazendo com que no Brasil vigore o federalismo centrífugo, com uma predominância de poder na União. Ou seja, mesmo com as divisões de competência e sucessivas transferências, os governos regionais (em especial os municipais, mais longe do centro) possuem um alto nível de dependência em relação ao governo central (Chalfun, 2005).

CAPÍTULO III. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO

III.1 Conceitos Básicos

III.1.1 Histórico e Justificativas

Além do arcabouço tributário discutido anteriormente, a Constituição trouxe o conceito de seguridade social, substituindo o sistema de proteção social vigente por um mais amplo. A seguridade social, segundo o artigo 195 da CF, deve ser “financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das [...] contribuições sociais”. As contribuições sociais, por sua vez, são destinadas exclusivamente ao financiamento da seguridade social (artigo 167, inciso XI), ou seja, são receitas vinculadas de acordo com o texto constitucional.

Denise Gentil (2006) ressalta a importância da ampliação da cobertura da assistência social dada pela Carta de 1988, destacando que a obrigatoriedade da elaboração de um Orçamento da Seguridade Social foi essencial para a materialização do sistema.

Já Franco (1995) chama a atenção para o papel da inflação na redução das dotações reais que estimulava que cada unidade de despesa se defendesse e buscasse por vinculações. Quanto ao Orçamento da Seguridade Social, o autor diz que “o crescimento das contribuições sociais vinculadas, especialmente a partir da segunda metade dos anos 80, significou ocupação de uma porção crescente do espaço tributário e garantiu a área social uma disponibilidade de recursos feita à custa do orçamento ‘fiscal puro’” (Franco, 1995, p. 171). Às vinculações, somasse, ainda, um grande volume de despesas obrigatórias, como o pagamento de servidores públicos e os encargos da dívida pública.

De forma geral, a Constituição Nacional de 1988 aumentou não só a autonomia do município – o reconhecendo como um ente da Federação –, como também o grau de vinculações existentes. Fato é que, ao somarmos maior descentralização fiscal,

elevadas vinculações e o grande volume de despesas obrigatórias existentes, o orçamento fiscal da União se encontrava em uma posição de elevada rigidez.

Como agravante, às vésperas do Plano Real o equilíbrio de contas do governo estava alicerçado na existência de inflação elevada, em um regime fiscal composto por orçamento desequilibrado, corrosão inflacionária, repressão fiscal e imposto inflacionário, dado pelo fato de o governo possuir despesas fixadas em valores nominais (que se desvalorizavam com o passar do ano) e receitas indexadas (que, ao contrário, mantinham seu valor), tornando a inflação um instrumento de equilíbrio fiscal. Assim, é possível concluir que o governo precisava de uma margem de manobra para os gastos públicos, inclusive para combater os altíssimos níveis de preços (Prado, 2005).

Nesse contexto, em 1994 – ano em que o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente – foi criada a DRU, sob a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE). O mecanismo, alvo deste capítulo, a princípio, duraria dois anos. Porém, hoje já são oito Emendas Constitucionais (EC) que trataram e renovaram o dispositivo, com diversas alterações que vão desde o nome até a base da desvinculação. A última prorrogação foi feita pela EC nº 68 de 2011, que fica em vigor até fim do atual exercício, de 2015.

A tabela 4 traz um esquema dos dispositivos legais que regularizaram o dispositivo ao longo dos anos. Para um melhor entendimento, no Anexo 1 estão reproduzidos todos os dispositivos expostos.

Tabela 3: Dispositivos Legais

Denominação	Dispositivo	Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º sem. 1997
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º sem. 1997 a 1999
Desvinculação de Recursos da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2009
DRU – Prorrogação 3	EC nº 59/2009	2009 a 2011
DRU – Prorrogação 4	EC nº 68/2011	2011 a 2015

Fonte: Constituição Nacional

A seguir, os dispositivos serão tratados em blocos, de acordo com suas mudanças ao longo do tempo.

III.1.2. Fundo Social de Emergência

Ao ser formulada a Constituição de 1988, foi definido que, completados cinco anos da Carta Cidadã, em 1993, haveria uma Revisão Constitucional, para que pudessem ser “corrigidas” eventuais falhas percebidas (Barroso, 2011).

Assim, em fevereiro de 1994, entrou em vigor o Fundo Social de Emergência (FSE), após aprovada a Emenda Constitucional de Revisão número 1, já com o ministro Rubens Ricupero. Vale comentar a conveniência de aprova-lo no citado momento de Revisão Constitucional, onde o quórum necessário para a aprovação de emendas foi diminuto. O Fundo foi um importante fator da primeira fase do Plano Real, sumarizada pelo Plano de Ação Imediata (PAI), e tinha a função de promover um ajuste fiscal que equilibrasse as contas do governo, eliminando a uma das principais causas da inflação brasileira.

Como ilustração da necessidade de equilíbrio de contas, a tabela 5 abaixo mostra a rigidez dos gastos em 1988 e 1993:

Tabela 4: Evolução das despesas rígidas e dos recursos disponíveis da União, 1988-92

Discriminação	1988	1992
1. Receitas da União ¹	100,00%	100,00%
2. Despesas Rígidas	78,05%	96,72%
2.1 Transferências a estados e municípios	17,54%	21,11%
2.2 Outras receitas vinculadas ²	10,98%	22,89%
2.3 Pessoal e encargos ³	14,71%	13,25%
2.4 Benefícios previdenciários	17,62%	28,03%
2.5 Encargos da dívida	17,20%	11,44%
3. Recursos disponíveis	21,95%	3,28%

¹Conceito de Necessidade de Financiamento Líquido. ²Inclui, entre outras, taxas e contribuições (como COFINS, PIS-PASEP, CSSL) e Adicionais com vinculação legal, FUNDAF, receita diretamente arrecadada e exclui vinculação para manutenção e desenvolvimento do ensino.

³Corresponde ao total da despesa de pessoal, menos uma estimativa das despesas de pessoal da Seguridade Social.

Fonte: Franco (1995)

O FSE foi, inclusive, citado na Exposição de Motivos da Medida Provisória do Plano Real como um viabilizador do ajuste fiscal e, de acordo com o discurso do governo, seria utilizado para financiar programas sociais tidos como prioridade. O caráter emergencial se dava pelo fato de ter duração preestabelecida de apenas dois anos, o que não ocorreu de fato.

“O aprofundamento do ajuste fiscal foi viabilizado a partir da aprovação, pelo Congresso Nacional, da proposta de Emenda Constitucional de iniciativa de Vossa Excelência criando o Fundo Social de Emergência. A vigência do Fundo, que consiste essencialmente num mecanismo transitório de desvinculação de receitas, atenua a excessiva rigidez dos gastos da União ditada pela Constituição de 1988 e, assim, possibilita o equilíbrio orçamentário dentro de limites estreitos, mas exequíveis, até o fim de 1995.” (Brasil, 1994, Exposição de Motivos da MP do Plano Real)

Na primeira versão do dispositivo, eram desvinculados 20% de impostos e contribuições. Vale ressaltar que, apesar de os impostos já serem recursos de livre alocação, nesse primeiro momento a desvinculação era realizada anteriormente às transferências a estados e municípios, aumentando efetivamente os recursos discricionários da União vindos dessa fonte e diminuindo a base de transferência aos Fundos de Participação Estaduais e Municipais (FPE e FPM, respectivamente). Logo, como resalta Dias (2008), nesse primeiro momento fazia sentido incluir os impostos na base de desvinculação, representando, na prática, uma maior centralização do sistema tributário.

Quanto às contribuições, existem dois fatores que tornam sua desvinculação atraente. O primeiro, menos explorado pela literatura, é o fato de as contribuições não seguirem a regra usual de anterioridade tributária. Normalmente, para estabelecer novo tributo ou aumentar uma alíquota, é necessário qual tal seja aprovada em um exercício para entrar em vigor no seguinte, com um prazo mínimo de noventa dias. No caso das contribuições, não é necessário aguardar o próximo exercício e a mudança entra em vigor após noventa dias (Silva, 2014).

O segundo fator, por assim dizer, em prol da desvinculação das contribuições é que elas não entram na base de cálculo dos FPE e FPM, fazendo com que qualquer aumento de alíquota seja revertido inteiramente para a União. Assim, fica fácil perceber que, proporcionalmente, o FSE proporcionava um aumento dos recursos discricionários da União frente a uma diminuição da descentralização de recursos (Dias, 2011).

III.1.3. Fundo de Estabilidade Fiscal

O ano de 1995 marca o início de uma deterioração dos indicadores de endividamento público e externo. Houve, também, uma significativa piora do Resultado Primário – que saiu de 5,21% do PIB em 1994 para 0,27% em 1995. Além disso, a crise da dívida do México afetou fortemente os mercados emergentes em geral, que ficaram desacreditados no cenário internacional – vale lembrar que o Brasil dependia do capital estrangeiro para financiar o déficit em conta corrente no qual o Plano Real se alicerçava (Giambiagi et Al, 2005).

Então, mesmo com o FSE em vigência, o ano de 1995 deixa um cenário conturbado que acaba por impulsionar a renovação do mecanismo, sob o nome de Fundo de Estabilidade Fiscal (FSF) para o exercício de 1996.

À exceção do nome do Fundo, a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) número 10 de 1996, que prorrogou o dispositivo até 30 de junho de 1997, não traz grandes novidades. A única mudança significativa diz respeito à retirada o Imposto Territorial Rural (ITR) da base do FEF.

Já a EC nº 17, de 1997, que prorrogou o FEF até o exercício de 1999, em seu artigo 3º, determinou que a União, progressivamente, repassasse aos fundos de desenvolvimentos regionais uma parcela mínima do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, às luzes do artigo 159, I da Constituição – o repasse determinado pela EC 17 era de 1,56% em 1997, 1,875% em 1998 e 2,5% em 1999, bem menor que o repasse determinado originalmente na Constituição (de 22,5%).

Assim, fica clara uma tendência, que seria concretizada nas renovações seguintes, de retirada do fator centralizador do fundo no tocante às transferências a estados e municípios, que passam a ser cada vez menos afetadas (Biasoto et At, 2011).

III.1.4. Desvinculação das Receitas da União

Em 1998, o cenário externo era, mais uma vez, desfavorável, como apontado por Prado (2005) ao ressaltar crises vividas pelo Real. A crise do Sudeste Asiático do ano anterior, mais uma vez, punha em cheque a credibilidade dos países emergentes no mercado internacional. Além disso, tanto a Rússia quanto Hong Kong sofreram ataques especulativos nesse ano. Não foi diferente no Brasil, onde a taxa de risco cresceu consideravelmente a partir de agosto.

Diante das dificuldades enfrentadas – a já citada deterioração dos indicadores públicos e externos foi alavancada neste ano, tendo seu ápice em janeiro de 1999 – e da necessidade de recuperar a confiança do capital externo, foi negociado um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), conhecido pela exigência de medidas extremamente ortodoxas de austeridade fiscal.

“O pacote envolvia US\$ 41 bilhões que seriam postos à disposição do Brasil nos três anos seguintes – 1999, 2000 e 2001 – mediante cumprimento de esforço fiscal gradual que previa atingir uma meta de superávit primário equivalente a 3% do PIB em 2001. O financiamento também estava condicionado ao compromisso das autoridades brasileiras de ampliar a abertura da economia, assegurar uma firme disciplina monetária e estabilidade macroeconômica. E, ainda, ao compromisso de ‘manter o atual regime cambial, enquanto se reforça as reservas internacionais e melhora a competitividade do país’”. (Prado, 2005, p. 471)

Frente a tal acordo e das ampliações da meta de superávit de 1999 a 2002 (3,10%, 3,25% e 3,25% do PIB respectivamente), não é de se surpreender que o FEF tenha sido mais uma vez renovado, agora com a atual denominação: Desvinculação de Receitas da União.

A Emenda Constitucional nº 27 de 2000 traz uma significativa mudança quando comparada às versões anteriores. No artigo 76, parágrafo 1º é determinado que a desvinculação de 20% sobre impostos e contribuições sociais não mais afetará as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios ou o repasse para os fundos de desenvolvimento regionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO, respectivamente) definidos na Constituição. Ainda mais, o parágrafo 2º do mesmo artigo exclui da base da desvinculação a contribuição social do salário-educação, paga pelas empresas.

Nota-se, então que, apesar do mecanismo continuar em vigor com mais esta prorrogação, a partir da EC 27 sua base de cálculo é enxugada por questões de cunho político. Uma observação importante é que a partir de 2000 a DRU não mais diminui o grau de descentralização das receitas – os recursos destinados aos FPE, FPM, FNO, FNE e FCO não são mais afetados pela sua existência. Logo, falar em desvinculação de impostos perde o sentido, dado que estes já são fontes ordinárias de recursos de livre alocação (Biasoto et Al, 2011).

A exclusão do salário-educação da base da DRU também deixa claro o debate a respeito de quais gastos sociais não devem ser afetados pelo mecanismo, sendo evidente a importância da educação para o país.

Posteriormente, nas eleições de 2002, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva trouxe consigo uma crise por conta da desconfiança do mercado perante um governo de esquerda. Com o PT no poder, a expectativa era de total ruptura com o governo anterior. Guido Mantega, que em muitos eventos representava o candidato Lula, por exemplo, considerava as metas de superávit da época suicidas para uma economia que precisava de investimentos.

Três indicadores capturavam essa incerteza do mercado: (i) o aumento abrupto do risco-país medido pelos C-Bonds (saiu de 700 em março de 2002 e ultrapassou 2.000 em outubro do mesmo ano); (ii) a taxa de câmbio (o dólar passou de R\$ 2,32 em março para R\$ 3,89 em setembro); e (iii) a elevação da expectativa de inflação para 2003 a partir de setembro (a variação do IPCA esperada pelo mercado, que era de 4,0% em janeiro de 2002, passou para 5,5% em setembro, saltando para 11% em novembro) (Giambiagi et Al, 2005).

Porém, ao contrário do esperado, o governo petista deu continuidade às reformas do governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. Para sinalizar tal posição ao mercado e superar a crise, foram lançadas medidas de aperto monetário e fiscal e um compromisso com as reformas estruturais – traduzido no envio ao Congresso da proposta de reforma tributária e no encaminhamento, em paralelo, da proposta de reforma da Previdência Social.

A reforma tributária citada foi pautada em quatro objetivos: a uniformização do ICMS, a transformação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em um tributo sobre valor adicionado, à renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentos Financeiros (CPMF) e a prorrogação DRU.

Assim sendo, como observa Dias (2011), contra as expectativas iniciais, em 2003 a DRU foi prorrogada mais uma vez, para que o governo tivesse margem de manobra no remanejamento de recursos e se cumprisse a meta de superávit. Mais que isso, a EC nº 42 – com vigência de janeiro de 2004 a dezembro de 2007 – aumentou a base de cálculo do mecanismo e a desvinculação passou a ser de 20% sobre impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico (CIDE).

No mesmo ano do fim da CPMF, 2007, foi aprovada mais uma Emenda Constitucional prorrogando a DRU. A EC nº 56 de 2007 nada mais fez que prorrogar o mecanismo nos mesmos termos até dezembro de 2011. Porém, enfatizando mais uma vez a importância dos gastos em educação na esfera do governo, em 2009, a EC 56 vem adicionar ao artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o

parágrafo 3º, que reduz gradativamente a desvinculação dos demais recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (explicitados no artigo 212 da CF) – vale ressaltar que o salário-educação não é alvo de desvinculações desde 2000. Tais recursos serão desvinculados em 12,5% e 5% em 2009 e 2010 e 0% a partir de 2011.

Sob os mesmos termos – desvinculação sobre 20% de impostos, contribuições sociais e CIDE, sem afetar os repasses a fundos estaduais, municipais ou regionais e com percentual nulos sobre recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino – em dezembro de 2011 a EC 68 prorrogou a DRU até o exercício de 2015.

A tabela abaixo resume a evolução do mecanismo.

Resumindo, o mecanismo emergencial que duraria apenas dois anos (FSE) perdura até hoje no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Até o ano de 2003, apesar de poderem ser feitas críticas, o momento histórico do Brasil justificava a continuidade da DRU, algo que não vemos nas últimas renovações.

A cada renovação do dispositivo, renovam-se, também, as discussões acerca da real necessidade da Desvinculação das Receitas da União. A principal questão é se o demasiado esforço do governo na aprovação de cada Emenda Constitucional para prorrogar a vigência da DRU é justificado pelos reais benefícios trazidos.

“Dois aspectos são relevantes na discussão da DRU: suas implicações para os chamados gastos sociais e para a obtenção da meta de resultado fiscal” (Dia, 2008, p. 20). A seguir serão explorados alguns dos argumentos presentes na literatura atual, considerando esses dois aspectos, além dos gastos com investimentos.

III.2. Os Impactos da DRU

Um primeiro argumento importante diz respeito à atual capacidade do dispositivo de elevar, de fato, a disponibilidade de recursos de livre alocação. Durante as sucessivas renovações, diante do supracitado esforço para a aprovação das Emendas Constitucionais propostas, o governo fez concessões, abrindo mão da desvinculações de recursos destinados a diversos entes e setores (Biasoto et Al, 2011).

A primeira concessão significativa foi realizada na Emenda Constitucional de número 27, de 2000, que retirou da base de desvinculação os seguintes impostos e transferências:

- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Ouro;
- Imposto de Renda (IR) pagos por Estados e Municípios;

- Transferências realizadas aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM);
- Transferências realizadas aos fundos de compensação regionais;
- Impostos sobre Produção Industrial (IPI) de exportações transferidos aos estados e ao Distrito Federal.

A tabela abaixo mostra a evolução das Desvinculações de Receitas da União, que, segundo o Ministério do Planejamento (2011), teve sua participação sobre a receita líquida reduzida de 26% em 1995 para 11% no PLOA 2012.

Tabela 5: Evolução das Desvinculações de Receitas da União

Dispositivo	Período	Ato Legal	Desvincula	No que difere do anterior
FSE	1995-1995	EC de Revisão nº1/1994	20% de Impostos e Contribuições	-
FEF	1996-1999	EC nº 10/1996 EC nº 17/1997		Retira da base o ITR
DRU	2000-2003	EC nº 27/2000	20% de Impostos e Contribuições Sociais	Retira da base: - IOF Ouro - IR pagos por Estados/Municípios - FPE e FPM - IPI exportações transferido para Estados e DF
	2004-2009	EC nº 42/2003 EC nº 56/2007	20% de Impostos e Contribuições Sociais e Econômicas (CIDE)	-
	2009-2011	EC nº 59/2009		Reduz o percentual desvinculado da educação para: - 12,5 em 2009 - 5% em 2010 - 0 em 2011
	2012-2015	EC nº 68/2011		-

Fonte: Adaptado de Dias (2011)

Assim, fica evidente que, a partir de 2000, a DRU deixa de reduzir a descentralização do Sistema Tributário Nacional, não acarretando em perdas para os entes subnacionais.

Como tratado, o dispositivo legal atualmente em vigor, a Emenda Constitucional número 68, de 2011 tem, ainda, diversas diferenças em relação ao dispositivo original, de 1994. Por exemplo, está ressalvadas de desvinculação a destinação da contribuição social do salário-educação ao financiamento do ensino fundamental

público e os 18% da arrecadação de impostos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – tal parcela foi progressivamente sendo retirada da base de desvinculação pela EC nº 59/2009, que terminou que seriam desvinculados 12,5% destes recursos em 2009, 5% em 2010 e 0% em 2011; a EC nº 68 manteve esse percentual nulo até o fim do exercício de 2015.

Vale lembrar, também, que a desvinculação “não se aplicava à parcela da extinta contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza” (DIAS, 2011, p. 8).

Em contrapartida, desde 2004 a DRU desvincula, também, 20% das Contribuições de Incidência no Domínio Econômico (CIDE), o que, teoricamente, traz fôlego à capacidade de aumentar os recursos livres disponíveis no orçamento fiscal.

Porém, com todas essas deduções, somente a inclusão das CIDE não foi o suficiente para manter a base de cálculo da DRU, uma vez que, em 2014, as Contribuições excluídas da base da DRU (INSS, Salário-Educação e CPSS – Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos) somaram mais de 210 bilhões de reais, enquanto a arrecadação com as CIDE chegou a R\$ 10,3 bi, somente. Tamanha redução na base de cálculo põe em dúvida a capacidade do dispositivo de realmente aumentar a disponibilidade de recursos livres.

Tollini e Afonso (2011) atentam para a importância de outra mudança, esta no arcabouço legal e não no dispositivo em si, veio com a aprovação da Lei 11.943, de 2009, que altera as regras acerca da utilização dos recursos do superávit financeiro do Tesouro Nacional. Tal lei muda drasticamente o cenário de aprovação e manutenção da DRU, uma vez que determina que o superávit financeiro do Tesouro Nacional não necessita obedecer à vinculação do recurso que lhe deu origem. Ou seja, o superávit primário de um exercício passa a ser recurso livre no seguinte, podendo ser utilizado para a amortização da dívida pública independente de sua fonte originária. Tal aspecto foi destacado por Tavares e Moura, 2011:

“As receitas legalmente vinculadas vêm colaborando para o resultado primário positivo. Isso se consegue também esterilizando recursos, no todo ou em parte, não prevendo receitas e/ou não executando as despesas correspondentes, e por meio de medida provisória, transformando *a posteriori* o superávit financeiro dessas fontes específicas em recursos ordinários, para contornar o disposto na LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal)”. (TAVARES; MOURA, 2011, p. 2)

Consequentemente, a Lei 11.943 lança uma ferramenta para a geração de recursos livre que tende a ser até mais eficaz do que a DRU, por não estar limitada a um percentual de desvinculação.

Logo, fica claro que a DRU não é mais a única ferramenta para desvincular receitas, gerando, assim, fontes ordinárias para livre alocação orçamentária. Mais do que isso, somando a existência da Lei 11.943 ao supracitado argumento de diminuição da base de desvinculação, a importância do mecanismo para a geração de superávit primário parece diminuta.

Outro ponto a se considerar, destacado por Gentil (2006), possui relação direta com os gastos da Previdência Social, que serão tratados a seguir. De acordo com a Constituição Federal, as contribuições sociais só podem ser utilizadas para gastos com a Previdência Social, a assistência social e a saúde. Ou seja, não podem ser utilizadas para o pagamento de aposentadoria a servidores e funcionários públicos, uma vez que tal pagamento compõe o Orçamento Fiscal. Logo, é possível concluir que a DRU possibilita (ou possibilitava em um primeiro momento) a utilização das contribuições sociais para o pagamento da Previdência Social em um conceito mais amplo, abrangendo aposentados e pensionistas cujo regime próprio de previdência é deficitário.

Infelizmente, os recursos provenientes da DRU deixaram de ser identificados com um código exclusivo quando a lei orçamentária de 2004 foi aprovada com a alteração da Fonte 900 (recursos ordinários condicionados) – que identificava os recursos provenientes da DRU – para a Fonte 100 (recursos ordinários), diminuindo a transparência e dificultando a identificação de onde os recursos desvinculados foram aplicados. Assim, é complicado, inclusive, mapear tal aplicação (que foge do escopo deste trabalho) para comprovar que os recursos da DRU estão sendo utilizados no pagamento de servidores públicos aposentados.

CONCLUSÃO

Desde que houve diminuição na abrangência da DRU, em 2010, não houve significativa descentralização de receitas, como mostram os gráficos apresentados no Capítulo II.

Não somente a maior centralização das receitas tributárias faz com que a DRU diminua sua relevância, em termos relativos, como também outros mecanismos que podem ser até mais eficazes do que a DRU na desvinculação de receitas, como é o caso da Lei 11.943, de 2009. A partir do momento em que o superávit deixa de obedecer às vinculações de suas receitas originárias, basta poupar para a obtenção de recursos discricionários no exercício seguinte, sem a limitação de um percentual específico.

Assim, fica claro que, apesar da importância passada no ajuste macroeconômico e na sinalização de ações ao mercado em tempos de crise, atualmente a DRU é uma tentativa falha de aumentar a centralização das receitas fiscais nacionais. Tal centralização, como citado, aumenta a dependência de municípios e estados perante o governo Central.

Resumindo, o mecanismo perdeu sua importância em termos relativos ao longo do tempo e não possui mais efeito prático tangível no orçamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. Rio de Janeiro: Forense. 2012.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A Constituição do Estado federal e das Unidades federadas. R. Inf. Legisl. Brasília, v. 24, n. 95, jul./set. 1987.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2011.
- BIASOTO, Geraldo et al. Desconhecimento da Realidade para uma Utopia. Estudos do FUNDAP. FUNDAP, São Paulo, 2011.
- BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François. Fiscal Decentralization on Developing Countries. Cambridge University Press, Cambridge. 1998.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2012.
- _____. Exposição de Motivos da MP do Plano Real. Brasília. 1994.
- _____. Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Último acesso: 28/06/2015
- _____. Lei nº 11.943, de 28 de Maio de 2009. Autoriza a União a participar de Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica - FGEE; altera o § 4º do art. 1º da Lei nº 11.805, de 6 de novembro de 2008; dispõe sobre a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional; altera o art. 1º da Lei nº 10.841, de 18 de fevereiro de 2004, as Leis nºs 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.848, de 15 de março de 2004, 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 10.847, de 15 de março de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e autoriza a União a repassar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES recursos

- captados junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111943.htm. Último acesso: 28/07/2015
- _____. Presidente (1999-2002: F.H. Cardoso) 7 Anos do Real. Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social. Brasília: Presidência da República, 2001.
- BRITO, Adriana Fernandes de; BONELLI, Regis. Políticas industriais descentralizadas: as experiências europeias e as iniciativas subnacionais no Brasil. Texto para Discussão n. 492, IPEA. 1996.
- BUCHANAN, James M. Na economic theory of clubs. *Economica*, v. 32, p. 1-14. 1965
- CABRAL, Nazaré da Costa. A teoria do federalismo financeiro. Coimbra: Edições Almedina. 2013.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 2003.
- CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 131-158, jan./jun. 2005.
- CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Rev. Sociol. Polít.*, n.25, pp. 83-106. 2005.
- COSSIO, Fernando André B. Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto no federalismo brasileiro. 1998.
- DIAS, Fernando A. C. Desvinculação de Receitas da União, Gastos Sociais e Ajuste Fiscal. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Senado Federal, Brasília. 2008.
- _____. Desvinculação de Receitas da União, ainda necessária? Núcleo de Estudos do Senado. Senado Federal, Brasília. 2011.
- DILLINGER, William; WEBB, Steven B. Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil. The World Bank. Latin American and The Caribbean Region. 1999.

- EBEL, Robert D; YILMAZ, Serdar. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. World Bank Institute. 2002.
- FRANCO, Gustavo. O Plano Real e Outros Ensaio. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- GENTIL, Denise. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.
- GIAMBIAGI, Fabio, ALEM, Ana. Finanças Públicas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GIAMBIAGI, Fabio et al. Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GRAMLICH, Edward M. Federalism and federal deficit reduction. National Tax Journal, n. 40, p. 299-313. 1987.
- GUEDES, Álvaro M. Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 31, n. 85, p. 13-26, jul./set. 2000
- GUEDES, Kelly Pereira, GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. Econ. Apl., vol.11, n.2, p. 303-323. 2007.
- HIRSCHMAN, Albert Otto. Exist, voice and loyalty. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1970.
- MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Cad. Fin. Públ., Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.
- MUSGRAVE, Richard A. The voluntary Exchange theory of public economy. Quarterly Journal of Economics, v. 52, p. 213-217, fev. 1939.
- OATES, Wallace E. Fiscal Federalism. New York: Jonavanovich, 1972.
- _____. Fiscal decentralization and economic development. National Tax Journal. V. 46, n. 2, p. 237-243, jun. 1993.
- _____. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, set. 1999.

- PRADO, Maria Clara R. M. do. *A Real História do Real*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores. 2014.
- SHAH, Anwar. *Fiscal federalism and economic governance: for better or for worse?* Rome: Food and Agriculture Organization. 1997.
- TANZI, Vito. *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. Washington, DC: World Bank. 1996.
- TAVARES, José Fernando Consentino; MOURA, Marcia Rodrigues. *Desvinculação de Recursos da União – DRU Impacto da prorrogação Avaliação com base em dados de 2010 a 2012*. Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.
- TIEBOUT, Charles. *A pure theory of public expenditures*. *Journal of Political Economy*, v.64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.
- TOLLINI, Helio M.; AFONSO, José Roberto. *Uma falácia orçamentária*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 11/12/2011.
- VARGAS, Neide César. *A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal*. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.
- VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Texto para Discussão n. 405, IPEA. 1996.